Alterações aos Códigos: Questões de Técnica Legislativa a Partir do Enquadramento Normativo da Região Administrativa Especial de Macau*

José Miguel Figueiredo**

I. Introdução

No presente texto, pretende-se oferecer uma perspectiva das questões de legística material e formal no que respeita aos Códigos, em particular, a questão relativa às alterações destes diplomas. O tema assume particular importância na medida em que, apesar de os Códigos não serem diferentes das demais leis em termos de valor hierárquico ou de redacção, a verdade é que a sua aprovação, alteração ou revogação reclamam algumas especificidades. Assim sendo, intervir legislativamente ao nível de um Código exige particulares cuidados que não se colocam noutras situações e que nos parece oportuno aqui salientar.

Trata-se, naturalmente, de uma análise sob a perspectiva da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), a qual, apesar de poder ser transponível para outros ordenamentos jurídicos, não pode deixar de salientar a matriz que lhe está por detrás, sob pena de imprecisão dos conteúdos transmitidos. Assim sendo, ainda que a generalidade das reflexões aqui contidas sejam válidas para outros ordenamentos da mesma família, a verdade é que certos pontos não podem ser automaticamente transpostos, exigindo antes um juízo prévio de adaptação.

^{*} O presente texto corresponde a uma versão desenvolvida e melhorada daquele que serviu de base à participação, como formador, na Sessão Formativa XIII, a qual teve lugar no dia 09/11/2017, inserida no âmbito da acção formativa intitulada «O casamento e a adopção no Direito de Macau numa perspectiva comparada», organizada pelo Centro de Formação Jurídica e Judiciária de Macau em cooperação com o Ministério de Justiça de Timor-Leste.

^{**} Chefia Funcional, da Divisão de Estudo do Sistema Jurídico, da Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça, do Governo da RAEM (jose.miguel.figueiredo@gmail.com). As opiniões e posições manifestadas no presente texto são da exclusiva responsabilidade do próprio, não vinculando qualquer entidade.

Isto dito, em termos de exposição dos conteúdos, vamos começar por uma breve introdução sobre os Códigos, nomeadamente, os respectivos conceito e importância e quais os Códigos em vigor na RAEM. De seguida, teceremos algumas considerações de legística material, igualmente importantes para o processo de intervenção legislativa ao nível dos Códigos. Passaremos depois para a análise de um conjunto de questões de legística formal relativas à aprovação, alteração e revogação dos Códigos que exigem particular importância e se envolvem de algumas especificidades.

II. Conceito de Código

Podemos definir um Código como «um conjunto de normas jurídicas, sistematicamente organi¬zado sob a forma de um corpo normativo fechado, que regulamenta, de forma tendencialmente completa e unitária, uma determinada matéria»¹. Escalpelizando o conceito:

- (1) «Um conjunto de normas jurídicas»: um Código é, por definição, constituído por várias normas jurídicas; é um agrupamento de várias disposições normativas incidentes sobre determinado ramo do direito. Importa, também, salientar que esse conjunto de normas é, em princípio, alargado ou extenso, só isso justificando a designação de Código².
- (2) «Sistematicamente organi-zado sob a forma de um corpo normativo fechado»: um Código está internamente estruturado ou arrumado, de forma coerente e intuitiva e em função das matérias. Esta organização interna faz-se sob a forma de um corpo normativo fechado, ou seja, de modo articulado e em união, características essas que tornam o conjunto de normas funcional e operacional. A metáfora do corpo pretende, portanto, transpor para este plano a imagem do corpo humano, o qual só funciona e opera porque, internamente, tudo está unido e interligado. O

¹ José Miguel Figueiredo / António Manuel Abrantes, *Manual de Legística Formal*, Fundação Rui Cunha / CRED-DM, Macau, 2015, p. 54.

² Ainda que se tenha vindo a assistir, cada vez mais, ao surgimento de Códigos de reduzidas dimensões, como, por exemplo, os Códigos deontológicos de determinadas profissões. Nestes casos, a designação de Código está mais relacionada com a necessidade de imprimir solenidade e importância ao diploma normativo e ao facto de se pretender transmitir a ideia de que todas as normas atinentes à matéria se encontram aí condensadas. Tem-se também assistido ao surgimento de Códigos que não têm valor legal antes constituem *soft law* – exemplo de alguns códigos de conduta dos árbitros que têm vindo a ser aprovados por certas organizações.

mesmo sucede com os Códigos, os quais necessitam dessas união e interligação para que possam funcionar.

(3) «Que regulamenta, de forma tendencialmente completa e unitária, uma determinada matéria»: o objectivo do Código é o de fornecer, tanto quanto possível, uma regulamentação suficiente da matéria que pretende regular. Assim, por exemplo, o Código de Processo Civil pretende apresentar uma regulação tendencialmente absoluta ou completa do regime civil adjectivo. Diz-se «tendencialmente» porque é impossível ou mesmo indesejável que toda a regulamentação da matéria em causa esteja vertida no Código: há aspectos que, pelas suas próprias características (natureza técnica das matérias ou permeabilidade à mudança e à flutuação, para dar alguns exemplos), carecem de previsão fora do próprio Código. No entanto, como princípio, e pelo menos no que respeita às normas essenciais do regime jurídico em causa, o Código procura apresentar uma regulamentação auto-suficiente da matéria.

Note-se que os Códigos são uma tradição dos sistemas jurídicos continentais, também conhecidos por sistemas jurídicos de *civil law*. São famosos os grandes Códigos do ordenamento jurídico Francês, como o Código Civil, também chamado de Código Napoleónico. Mas igualmente conhecidos os grandes Códigos do ordenamento jurídico alemão e do ordenamento jurídico italiano. A tradição de elaboração de Códigos é, porém, ancestral, sendo possível elencar vários corpos normativos com vários milhares de anos – exemplo do *Corpus Juris Civilis*, publicado no Século V d.C., ou o mais longínquo *Código de Hamurabi*, publicado no Século XVIII a.C. (ou seja, há cerca de 3700 anos atrás). A verdade é que o recurso a Códigos não constitui prática dos sistemas de *common law*, por razões ligadas às especificidades próprias do seu sistema jurídico, relacionadas com o papel da jurisprudência na própria criação do direito.

Para finalizar, saliente-se que os diplomas aprovados sob a forma de Códigos habitualmente assumem a designação formal de Códigos, seguida da enunciação da matéria ou área que regulamentam — exemplo: «Código Civil»; «Código Penal»; «Código do Consumidor». Outras vezes, porém, em termos materiais, estamos perante um verdadeiro Código, no entanto, os diplomas normativos em causa não assumem essa designação. Materialmente, sistematicamente e em termos de importância, porém, nada os distingue dos demais Códigos, sendo defensável que a intervenção legislativa que se faça ao nível dos mesmos tenha de ser equiparada àquela que é efectuada ao nível dos diplomas codificados. Entendemos que é o

que acontece na RAEM, por exemplo, com a Lei n.º 3/2007, a chamada «Lei do Trânsito Rodoviário», a qual constitui um verdadeiro «Código da Estrada», existente noutros ordenamentos jurídicos (como o ordenamento jurídico português) com essa mesma designação de «Código da Estrada».

III. A Importância dos Códigos

Os Códigos são um pilar muito importante dos ordenamentos jurídicos que os adoptam, usualmente apontados como a sua mais importante legislação. Sucede que, em termos de hierarquia, no âmbito das fontes de direito, os Códigos não têm mais valor do que outra qualquer lei (ou decreto-lei). A importância apontada aos Códigos não decorre, portanto, do seu estatuto legal ou posição hierárquica, antes da sua importância social e jurídica. Apontemos, então, algumas das razões que fazem dos Códigos um dos mais importantes suportes dos respectivos ordenamentos jurídicos:

- (1) Os Códigos regulam as relações sociais mais importantes da sociedade. Na verdade, os Códigos surgem para oferecer regulamentação nas áreas mais importantes do viver social. Se pensarmos, por exemplo, no Código Civil e no Código Penal percebemos que as mais importantes relações humanas e sociais do nosso dia-a-dia estão cobertas por estes dois Códigos.
- (2) De um Código podem retirar-se muitos dos princípios, ideias ou filosofias dominantes num determinado ordenamento jurídico. Por exemplo: das funções das penas plasmadas no Código Penal retira-se toda uma construção dogmática em torno dos fins das penas no ordenamento jurídico da RAEM e a forma como a sociedade concebe o sistema punitivo da Região. Outro exemplo: do regime do casamento previsto no Código Civil retiram-se alguns valores fundamentais da sociedade em que o mesmo se insere a previsão ou não do casamento religioso no próprio Código Civil ou a admissão ou não de casamento entre pessoas do mesmo sexo no Código Civil permitem que se retirem importantes referentes sobre os valores culturais e sociológicos da sociedade onde esse Código se insere.
- (3) Por outro lado, os Códigos são uma referência para a demais legislação: os demais diplomas têm sempre por referente os Códigos, não apenas como exemplo das melhores soluções em termos materiais, como também como paradigma das melhores opções em termos formais. Ao mesmo tempo, muitos diplomas partem dos institutos jurídicos introduzidos pelos Códigos e reproduzem-nos integralmente ou adaptam-nos

às realidades que pretendem regular. Os Códigos são, por isso, na generalidade das vezes, a matriz, a base ou a referência para a construção das demais normas do ordenamento jurídico.

- (4) Os Códigos têm aplicação subsidiária em muitos outros regimes instituídos por diplomas avulsos, para regulamentar questões aí não previstas ou insuficientemente reguladas, e quer essa aplicação subsidiária seja determinada de forma expressa quer seja determinada de forma tácita. Será expressa quando a lei prescreve explícita e directamente que determinado Código se aplica subsidiariamente ao regime que está a instituir; será tácita quando a lei não determina de forma explícita e directa a aplicação subsidiária de um determinado Código, mas essa aplicação subsidiária está implícita, por estarem a ser convocadas figuras jurídicas do Código que implicam necessariamente a sua aplicação subsidiária por exemplo, se a lei diz que, em determinada circunstância, um indivíduo é civilmente responsável e nada estatui quanto ao regime da responsabilidade, naturalmente, faz apelo à aplicação subsidiária das normas do Código Civil que regulam a responsabilidade civil (contratual ou extracontratual, consoante o caso).
- (5) Os Códigos apresentam soluções transversais, importantes para o ordenamento jurídico no seu todo, que vão, portanto, para além da área jurídica a que os mesmos pertencem. Por exemplo, dispomos de uma norma no Código Civil de Macau que estabelece que o direito internacional tem primazia sobre o direito interno. Trata-se do artigo 1.º, n.º 3, nos termos do qual: «As convenções internacionais aplicáveis em Macau prevalecem sobre as leis ordinárias». Naturalmente, esta norma não se aplica apenas nas relações jurídico-civis reguladas pelo Código mas em quaisquer relações jurídicas ou em qualquer área do direito. O mesmo se passa com o artigo 4.º, n.º 1, nos termos do qual «A lei, independentemente da sua fonte, só se torna obrigatória depois de publicada no Boletim Oficial de Macau». Ora, todas estas normas são aplicáveis, de forma transversal, ao ordenamento jurídico na sua totalidade, a menos que determinada área do direito reclame solução especial³. Daqui se retira a importância basilar dos Códigos para o ordenamento jurídico, realçada pela sua capacidade de conter normas e soluções jurídicas enformadoras do ordenamento jurídico no seu todo.

³ Pensamos, por exemplo, nas especiais regras de aplicação no tempo em matéria penal, que divergem das regras gerais de aplicação no tempo previstas no Código Civil.

IV. Os 5 Grandes Códigos da RAEM

Na RAEM, é usual falar-se nos 5 Grandes Códigos. São eles: o Código Civil, o Código de Processo Civil, o Código Penal, o Código de Processo Penal e o Código Comercial. São os Códigos mais importantes do ordenamento jurídico uma vez que oferecem regulação para grande parte das relações sociais e litígios que surgem diariamente na RAEM.

Em comum, estes Códigos partilham o facto de terem sido fortemente inspirados nos congéneres Códigos portugueses, então em vigor, e de terem sido todos aprovados antes da transferência de poder, a fim de deixar a RAEM dotada de legislação basilar actualizada. Efectivamente, e por ordem cronológica: o Código Penal foi aprovado em 1995, pelo Decreto-Lei n.º 58/95/M; o Código de Processo Penal foi aprovado em 1996, pelo Decreto-Lei n.º 48/96/M; o Código Civil foi aprovado em 1999, pelo Decreto-Lei n.º 39/99/M; o Código Comercial foi aprovado em 1999, pelo Decreto-Lei n.º 40/99/M; e o Código de Processo Civil foi aprovado em 1999, pelo Decreto-Lei n.º 55/99/M.

Sem prejuízo de estes serem considerados os 5 grandes Códigos da RAEM, existem outros 7 Códigos que dão forma ao ordenamento jurídico local. São eles: o Código de Processo do Trabalho, o Código de Processo Administrativo Contencioso, o Código do Notariado, o Código do Registo Civil, o Código do Procedimento Administrativo, o Código do Registo Predial e o Código do Registo Comercial. Acrescem ainda alguns diplomas que, apesar de não terem no seu *nomen juris* a palavra «Código», constituem verdadeiros Códigos em sentido sistemático, material e de importância – pensamos, por exemplo, no Regime Jurídico da Propriedade Industrial, no Regime das Custas nos Tribunais, na já mencionada Lei do Trânsito Rodoviário, etc.

V. Codificação ou Legislação Avulsa⁴

Um das questões que se coloca com frequência quando se inicia um determinado procedimento legislativo é esta de saber se a matéria deve

⁴ Neste ponto, seguimos, de muito perto, José Miguel Figueiredo / António Manuel Abrantes, *Manual de Legística Formal*, Fundação Rui Cunha / CRED-DM, Macau, 2015, pp. 54 a 60. Remete-se para a obra em apreço considerações mais desenvolvidas sobre o tema.

constar de Código ou se deve estar prevista em legislação avulsa. E a questão pode colocar-se quer quando se está a regular a matéria *ex novo*, quer quando se está a alterar legislação existente. Na verdade, tanto num caso como no outro se pode colocar a questão de saber se a matéria deve constar de Código, existente ou a aprovar, ou se deve estar prevista em legislação avulsa.

Aquilo que pretendemos analisar neste ponto é, então, a questão de saber se existem critérios que possam auxiliar o legislador nesta opção de intervir legislativamente através de um Código ou através de legislação avulsa e, caso esses critérios existam, importa identificar quais são. Ora, a este propósito, importa começar por salientar que a questão deve ser sempre analisada caso a caso, não podendo ser dadas respostas fechadas ou conclusivas num plano abstracto. É uma ponderação de todas as circunstâncias concretas verificadas no caso que permite concluir por uma ou por outra solução. Não obstante, é possível avançar com alguns critérios orientadores, os quais não devem ser vistos como factores exaustivos mas antes como algumas das circunstâncias a tomar em consideração pelo legislador. Vejamos:

- (1) «Não existindo ainda um código a prever a matéria, deverá optar-se por aprovar as normas em apreço sob a forma codificada quando as mesmas tragam uma regulamentação completa e detalhada da matéria em causa, que abranja o essencial do regime jurídico em questão»⁵. Assim sendo, se a intenção do legislador é a de apresentar um regime que cubra o essencial da matéria que pretende regular, então, a opção deve passar pela aprovação de um diploma codificado.
- (2) «Já existindo um código no âmbito da matéria que se pretende regular, a opção por promover a sua introdução nesse código ou em legislação avulsa poderá depender, entre outros, dos seguintes factores: a) Se as normas a aprovar, apesar de estarem relacionadas com o código existente, não apresentam a mesma natureza jurídica do código, devem ser aprovadas através de legislação avulsa. [...] b) Se estivermos perante matérias cuja regulamentação é demasiadamente complexa, densa e pormenorizada, a sua regulamentação deve ser feita através de legislação avulsa, ainda que exista um código a regular a matéria em causa. [...] c) Se a matéria a regular for muito permeável à mudança e propensa à desactualização,

⁵ José Miguel Figueiredo / António Manuel Abrantes, *Manual de Legística Formal, op. cit.*, p. 55.

exigindo uma intervenção regular e rotineira do legislador, deve optar-se pela respectiva previsão em legislação avulsa»⁶. Como bem se vê, nas hipóteses transcritas, a opção passa por incluir as novas matérias num Código já existente ou a sua aprovação em diploma avulso, revelando-se importantes a natureza das matérias, a sua complexidade, densidade e pormenor, bem como a permeabilidade à mudança e à desactualização.

(3) «Independentemente de existir ou não existir um código no âmbito da matéria que se pretende regular, se a mesma apresentar profunda dignidade jurídica, axiológica ou social, deve a sua inserção no ordenamento jurídico ser feita através da aprovação de um código ou da sua inserção num código já existente. Efectivamente, existem matérias que assumem uma relevância tal no ordenamento jurídico que reclamam que a sua previsão seja feita através de um diploma codificado»⁷. A opção pelo Código, neste caso, está relacionada com a intenção de reconhecer, ou de conferir, importância ao regime jurídico a instituir.

VI. Legística Formal e Legística Material

Uma distinção que importa empreender, neste domínio, é aquela que separa a legística formal da legística material. A legística formal tem por objecto de estudo «a sistematização, composição e redacção das leis», ou, resumidamente, o «modo de formulação da vontade do legislador». A legística material, por sua vez, «tem como objecto de estudo o procedimento de elaboração da lei, o procedimento interno da lei», ocupando-se, genericamente, da «identificação do problema, da definição dos objectivos do legislador, da apresentação das alternativas de solução, da avaliação dos efeitos da legislação».

No âmbito do presente texto, apesar de ser nossa intenção a de nos centrarmos nas questões de legística formal, cremos existir um conjunto

José Miguel Figueiredo/António Manuel Abrantes, Manual de Legística Formal, op. cit., p. 58.

⁶ José Miguel Figueiredo/António Manuel Abrantes, Manual de Legística Formal, op. cit., pp. 56 e 57.

Marta Tavares de Almeida, "A contribuição da Legística para uma política de legislação: con¬cepções, métodos e técnicas", in *Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 47, Lisboa, 2007, p. 83.

⁹ Marta Tavares de Almeida, *A contribuição da Legística para uma política de legislação:* con¬cepções, métodos e técnicas, op. cit., p. 82.

relevante de questões de legística material, que colocam algumas especificidades em matéria de Códigos e que, por isso, merecem aqui referência. Comecemos por elas.

VII. Questões de Legística Material

(1) Exigência de um Planeamento Adequado

A intervenção legislativa ao nível dos Códigos exige que se faça um bom planeamento do procedimento legislativo. Efectivamente, proceder à aprovação ou alteração de um Código é tarefa que consome muito tempo e, como qualquer trabalho de longo prazo, se não houver um bom planeamento, o risco de os trabalhos se arrastarem no tempo são reais e efectivos. A inexistência de um planeamento não permite recuperar atrasos perdidos, não promove o estabelecimento de metas de trabalho, não possibilita uma noção exacta de tudo o que precisa de ser feito e do tempo necessário para que seja feito.

Importa, portanto, planear, sendo que planear, neste caso, significa, essencialmente, duas coisas: (i) significa elencar os trabalhos necessários à concretização do procedimento legislativo, enunciando as várias tarefas a empreender e agrupando-as por fases ou etapas —por exemplo: fase dos estudos preliminares; fase da redacção do articulado; fase da discussão interna do articulado, etc.; (ii) significa também calendarizar cada uma dessas etapas e cada uma dessas tarefas. Naturalmente, nem todos os aspectos do procedimento dependem da vontade ou do ritmo de quem os conduz e, por isso, é impossível uma previsão clara e certa do tempo necessário. No entanto, só o planeamento permite ganhar verdadeira consciência daquilo que deve ser feito e do tempo necessário para tal.

Apesar da importância do planeamento, é também essencial salientar que o mesmo deve ser realista: será contraproducente e desmotivador para todos os envolvidos estabelecer um prazo e depois ver o mesmo não ser cumprido repetidamente, arrastando-se o atraso por longos períodos. Será também motivo de descrédito não cumprir o planeamento traçado. Basta pensar que os serviços da tutela ou a população em geral estarão à espera do respectivo cumprimento, caso o planeamento seja conhecido. O planeamento deve, portanto, traduzir o mais fielmente possível o tempo necessário para a conclusão dos trabalhos, evitando-se prazos, à partida, votados ao incumprimento.

Mas se o planeamento é importante, ou digamos mesmo essencial, em qualquer procedimento legislativo, a verdade é que essa importância é muito mais acentuada no caso de intervenções legislativas ao nível dos Códigos. Na verdade, os trabalhos legislativos à volta dos Códigos são muito morosos, pelo que a falta de planeamento pode significar a falta de um rumo sobre o caminho a seguir e uma demora excessiva dos trabalhos legislativos. Tudo deve ser planeado à partida, ainda que, naturalmente, sujeito a ajustes e actualizações de acordo com as exigências que a cada momento se forem colocando, ajustes e actualizações estes que tanto podem ser no sentido do alargamento do prazo como no sentido do seu encurtamento.

(2) Constituição de Grupos de Trabalho Especializados

Outra recomendação a ter em conta em matéria de procedimento legislativo quando esteja em causa um Código é a necessidade de constituir grupos de trabalho especializados para proceder aos trabalhos destinados à aprovação ou revisão do Código. Na verdade, a intervenção legislativa ao nível dos Códigos é um trabalho muito exigente, que implica extensos conhecimentos jurídicos, pelo que não se pode esperar que os trabalhadores governamentais ou da assembleia legislativa tenham conhecimentos jurídicos suficientes para o efeito. Por exemplo, a alteração de um determinado artigo do regime geral do Código Civil pode contrariar uma determinada solução prevista no regime do direito da família; as intervenções que se façam em cada um das partes do Código podem ter implicações nas demais. É, por isso, essencial ter presentes indivíduos que conheçam bem o Código ou partes dele (podem existir grandes especialistas em direito da família que não dominam, com o mesmo nível de conhecimento, o regime do direito das coisas) e que tenham noção da intervenção que está a ser feita, avaliando eventuais efeitos colaterais da intervenção legislativa.

Este grupo especializado deve também conter especialistas de várias áreas, provenientes de diferentes sectores e, portanto, representantes de várias experiências e defensores de diferentes interesses em conflito. É inegável, por exemplo, que, essencialmente em matéria processual, a posição dos advogados nem sempre corresponde à visão dos magistrados. Por isso, importa que representantes de ambos estejam presentes na discussão, para que possam trazer as várias experiências e representar os diversos interesses em conflito.

Acresce que estes especialistas podem ser locais ou internacionais. Muitas vezes, quando os regimes jurídicos se baseiam nos regimes prescritos noutros ordenamentos jurídicos, é importante ter representantes dos ordenamentos jurídicos que funcionam como matriz para que possam também dar a sua perspectiva e transmitir a sua experiência na aplicação das normas que estão a servir de inspiração.

A constituição de grupos de trabalho especializados na RAEM tem sido prática mais visível recentemente, onde os trabalhos legislativos em matéria de grandes Códigos são iniciados por grupos especializados criados no âmbito do Conselho Consultivo para a Reforma Jurídica, um conselho consultivo da Secretária para a Administração e Justiça. Por exemplo, como é do conhecimento público, tendo sido inclusive mencionado nas Linhas de Acção Governativa para o ano financeiro de 2017, foi criado um grupo especializado no âmbito do Conselho Consultivo para a Reforma Jurídica, responsável por empreender os trabalhos de revisão do Código de Processo Civil.

(3) Importância das consultas públicas e sectoriais

Na generalidade das matérias, mas especialmente em matéria digna de Codificação, é importante promover consultas públicas e consultas sectoriais. As consultas públicas são aquelas que são dirigidas à população em geral e que, em Macau, se concretizam mediante a publicação do chamado «Documento de consulta», através do qual se dá conhecimento à população da intenção legislativa e na sequência do qual a população pode endereçar, à entidade governamental competente, as suas dúvidas e opiniões, anónimas ou identificadas, sobre a proposta de lei¹⁰. As consultas sectoriais são aquelas que são dirigidas apenas a determinados sectores da sociedade, como, por exemplo, a associação de advogados, o conselho dos magistrados, o conselho dos consumidores, etc.

As consultas públicas cumprem essencialmente quatro objectivos: (i) dar a conhecer à população a intenção do Governo; (ii) antecipar, para esta fase do procedimento legislativo, eventuais reacções da população, as

A consulta pública encontra regulamentação nas chamadas «Normas para a Consulta de Políticas Públicas», publicadas através do Despacho do Chefe do Executivo n.º 224/2011.

quais, chegando mais tarde e sendo desfavoráveis, poderão ditar problemas e constrangimentos difíceis à proposta; (iii) tentar obter um consenso da população sobre a proposta; (iv) permitir que entidades ou indivíduos que têm um conhecimento relevante da matéria, mas que não foram consultados individualmente, tenham aqui um canal de transmissão das suas opiniões sobre as propostas — é o exemplo dos académicos que nem sempre são consultados de forma individualizada mas que podem desempenhar um papel importante na respectiva discussão.

As consultas sectoriais, por sua vez, visam essencialmente: (i) obter um conhecimento e opiniões especializados sobre as propostas legislativas, auscultando entidades que lidam ou vão lidar com aquele regime na prática; (ii) conhecer a opinião de entidades ou pessoas representativas de determinados sectores e assim conhecer as respectivas preocupações; (iii) obter consensos numa fase importante do procedimento legislativo a fim de evitar reacções-surpresa futuras.

Note-se que ouvir opiniões, principalmente de pessoas ou entidades que não estiveram directamente envolvidas no procedimento legislativo, é muito importante. Estas podem trazer uma reflexão destacada e uma visão mais distante sobre a proposta, o que contribuirá para a melhoria da respectiva qualidade. Permite também que os sectores mais importantes da área jurídica ou os sectores mais importantes da área a regulamentar possam apresentar as suas posições e possam, por isso, estar como que representados no procedimento legislativo.

(4) Particulares exigências de necessidade e oportunidade

Finalmente, importa atentar no seguinte: um dos exercícios que tem de ser feito antes do início de qualquer procedimento legislativo é este relativo aos testes da necessidade e da oportunidade da intervenção legislativa.

A *necessidade* está relacionada com o juízo de perceber se o procedimento legislativo carece mesmo de ser iniciado, se constitui uma exigência efectiva para o ordenamento jurídico: «a decisão de legislar tem sempre de ser submetida a um primeiro controlo: nenhuma intervenção legislativa deve ser iniciada se não for verdadeiramente necessária – princípio da *necessidade*»¹¹.

¹¹ Chan Hin Chi/José Miguel Figueiredo, A Revisão de 2013 do Código de Processo Penal — Breves notas sobre o procedimento legislativo respectivo (aguarda publicação).

A *oportunidade* está relacionada com o juízo de perceber se, ainda que o procedimento legislativo seja necessário, este é o momento adequado para lhe dar início – devem ser ponderadas variantes de oportunidade política, social, jurídica, etc.: «o procedimento legislativo não deve avançar se a intervenção não for oportuna no momento em que vai ser proposta – princípio da *oportunidade*»¹².

Ora, entendemos que estes testes têm de ser reforçados quando está em causa um procedimento legislativo relativo a um Código. Na verdade, os Códigos são diplomas que, em princípio, são elaborados para durar, para permanecer no ordenamento jurídico por um vasto período de tempo, pelo que importa perceber se os mesmos são efectivamente necessários e oportunos. Por outro lado, as intervenções legislativas num Código consomem muito tempo, recursos e energia, pelo que, se não forem mesmo necessárias ou oportunas, devem ser evitadas, havendo mesmo o risco de os procedimentos legislativos virem a ser abortados caso a intervenção não se venha a revelar necessária ou oportuna. Este juízo é, portanto, particularmente necessário aquando da intervenção legislativa operada ao nível dos Códigos.

VIII. Questões de Legística Formal

Em termos formais e de sistematização, os Códigos não são corpos estranhos nos ordenamentos jurídicos a que pertencem, ou seja, não são documentos redigidos e sistematizados de forma diferente dos demais diplomas legislativos. Aliás, muitas vezes, os Códigos são mesmo a referência para os outros diplomas. Não seria aliás sequer desejável que tivéssemos Códigos redigidos de forma diferente da dos demais diplomas normativos. Os Códigos são parte integrante do ordenamento jurídico e este deve ser visto como um todo equilibrado e harmonioso, não apenas do ponto de vista material, como também do ponto de vista formal. Ainda assim, os Códigos, em algumas matérias, obedecem a um conjunto de especificidades, ou seja, a um conjunto de regras particulares que importa ter em consideração aquando da respectiva aprovação ou modificação. É de algumas dessas especificidades ou regras particulares que curaremos de seguida.

_

¹² Chan Hin Chi/José Miguel Figueiredo, op. cit.

(1) O documento de trabalho

Os trabalhos de redacção legislativa, actualmente, são feitos com base em documentos disponíveis em formato digital. Acontece que, em regra, não existe uma versão digital oficial ou, quando existe, esta nem sempre coincide exactamente com a versão que foi publicada em papel. Ora, a versão que vale, para todos os efeitos, é a versão que foi publicada em formato físico. Assim mesmo, nas instruções de utilização do *website* do Boletim Oficial da RAEM, consta expressamente a seguinte advertência: «Quando os dados nesta página não estejam em conformidade com os da versão impressa do Boletim Oficial da RAEM, prevalecem sempre os últimos»¹³. O que significa que, quando o documento de trabalho se baseia numa cópia da versão digital, não é garantido que não possam existir discrepâncias entre essa versão e aquela que foi publicada em formato físico.

Assim sendo, é muito importante garantir que a versão sob a qual se trabalha corresponde exactamente à versão que foi publicada em formato físico, ou seja, à versão impressa. Assim sendo, antes de se iniciarem os trabalhos legislativos ou, como último recurso, antes do envio para publicação, deve ser feita uma verificação palavra a palavra de forma a confirmar se o documento sob o qual se está a trabalhar, ou sob o qual se trabalhou, corresponde exactamente ao texto legal publicado.

A forma de efectuar esse trabalho comparativo é muito tradicional mas, assim nos parece, a única que se vislumbra: consiste em reunir os dois documentos, a versão do documento de trabalho impressa, e a versão do Código publicada no Boletim Oficial, imprimida a partir da imagem ou documento em formato *pdf* ou usando a sua versão impressa, e fazer manualmente uma verificação artigo a artigo, palavra a palavra, pontuação a pontuação.

Partilhando a nossa experiência na revisão do Código de Processo Penal, que culminou com a aprovação da Lei n.º 9/2013, aquando da preparação dos trabalhos de republicação, foi possível constatar que um número muito reduzido de palavras e alguns sinais de pontuação da versão na qual se havia estado a trabalhar não correspondiam exactamente à versão publicada no Boletim Oficial. Apesar de parecer insignificante, a verdade é que essas modificações ligeiras são muito importantes porque, a

_

¹³ http://www.io.gov.mo/pt/bo/cat/nota.

existirem, elas correspondem a verdadeiras alterações legislativas não autorizadas e, portanto, *contra legem*.

E a verdade é que a questão pode assumir contornos relevantes. Damos o exemplo do que aconteceu no ordenamento jurídico português, com a Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto, a qual estabelece limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais, também conhecida como «lei de limitação de mandatos». Na verdade, recentemente, a diferença entre algumas palavras que constavam na versão publicada e que não constava na versão aprovada colocou grandes dificuldades interpretativas quanto à possibilidade de renovação de mandatos de autarcas. O problema esteve em que a lei foi aprovada com as expressões «Presidente da Câmara Municipal» e «Presidente da Junta de Freguesia», mas ao ser publicada, a Imprensa Nacional Casa da Moeda, responsável pela publicação, alterou as expressões para «Presidente de Câmara Municipal» e «Presidente de Junta de Freguesia». Esta mudança teve repercussões interpretativas inesperadas, no sentido de se perceber se os autarcas apenas não se podiam recandidatar à mesma autarquia ou se também não se podiam recandidatar a outras autarquias. Daqui se retira a importância de cada palavra do texto legal, quando não exista uma coincidência entre o que foi publicado e o que foi aprovado, daí a sua importância aquando dos trabalhos legislativos em matéria de Códigos.

Não significa isto que esta questão não se coloque quanto a outros diplomas não codificados. No entanto, dada a dimensão dos Códigos, os cuidados a empreender têm de ser vertiginosamente maiores.

(2) A linguagem intemporal

Outro cuidado especial a ter nos Códigos prende-se com a existência de necessidades especiais com o estilo que se deve utilizar na redacção das normas, as quais devem ser redigidas com uma linguagem que seja impermeável ao tempo. Como é sabido e já se salientou, os Códigos, quando são aprovados, em princípio, são aprovados para vigorar por largos anos – veja-se o exemplo do Código Civil Francês, o qual foi aprovado em 1804 e que ainda está em vigor. Assim sendo, mais do que noutra legislação, convém que a terminologia adoptada, o estilo de escrita, as referências que se façam no texto normativo dos Códigos sejam o mais neutras possível em termos temporais, ou seja, sejam o mais atemporais possível, porque isso garante uma maior longevidade dos mesmos.

É claro que é impossível evitar uma desactualização linguística dos Códigos ao longo dos anos. Mas os efeitos dessa desactualização podem ser minorados se o redactor tiver em conta esse facto e redigir as normas de uma forma que potencie menos a sua desactualização. Como se disse, esta advertência também é válida para a demais legislação. É aliás uma decorrência daquele que designamos por «princípio da tendencial perenidade», nos termos do qual «o legislador deve promover nas normas uma redacção passível de se perpetuar no tempo. Assim sendo, a composição escrita de cada preceito normativo deve ambicionar ter por garantida a respectiva longevidade, de tal forma que os ac-tos normativos possam ser, por tendência, intemporais»; efectivamente «aquilo que deste princípio se pretende extrair é a necessidade de o redactor do diploma normativo se desligar do momento temporal em que está a redigir a norma e expurgá-la de todos os elementos formais que a possam localizar temporalmente» 14. Sem prejuízo da aplicação generalizada desta ideia a outros diplomas normativos, a verdade é que, pelas razões expostas, ela nos parece ter mais força no caso dos diplomas codificados.

(3) O desafio da uniformização

Um dos desafios que também se coloca ao nível da redacção dos Códigos está relacionado com as necessidades de uniformização interna que se fazem sentir com especial intensidade. Efectivamente, os Códigos são diplomas muito extensos, pelo que é necessário ter cuidado com o uso de expressões ao longo dos mesmos e com outras opções de técnica legislativa adoptadas.

(a) Quanto às expressões, cumpre assinalar o seguinte: é importante que sempre que se adopte uma expressão para designar determinada realidade ou instituto, a mesma seja repetida ao longo de todo o Código. Na verdade, é importante que o Código adopte as expressões de forma consistente, dado o rigor que se exige quanto aos mesmos. Esta necessidade é particularmente premente em ordenamentos jurídicos bilingues onde a diferente terminologia utilizada para designar uma mesma realidade pode criar dificuldades de interpretação e de tradução.

1

José Miguel Figueiredo/António Manuel Abrantes, Manual de Legística Formal, op. cit., pp. 44 e 45.

(b) Quanto às outras opções de técnica legislativa, importa salientar que, ainda que possam existir regras de legística formal, há sempre uma margem de flexibilidade do redactor em algumas questões, quer porque não existe regra, quer porque duas regras ou mais regras vêm sendo prática para a mesma questão, etc. Por exemplo, imaginemos que, no mesmo ordenamento, vem sendo utilizado quer o negrito quer o itálico para citar estrangeirismos. Ora, quando se está a redigir uma determinada norma tem de se optar por uma ou por outra, sem qualquer preferência porque as duas vêm sendo usadas indiferentemente no ordenamento jurídico em causa. Neste caso, o que importa não é a opção tomada, o que importa é que a opção seja repetida em todo o Código, de forma a conseguir uma uniformidade interna do mesmo.

Mas estas tarefas de uniformização são muito difíceis por várias razões: (i) sendo os Códigos muito extensos, em princípio, levam muito tempo a ser escritos, pelo que é fácil que já não estejam presentes na mente de quem escreve as expressões ou técnicas anteriormente adoptadas; (ii) por outro lado, como os Códigos abrangem matérias de diversa natureza, é por vezes prática os mesmos serem redigidos de forma repartida por diversas pessoas, cada uma redigindo a parte em que é especialista – isto leva a que uma das pessoas possa não ter o mesmo estilo de redacção da outra; (iii) por outro lado, é difícil fazer revisões totais dos códigos destinadas a fazer uma revisão dos termos e expressões usados, porque, como existem muitos conceitos, é difícil conseguir detectar todas as faltas de uniformidade.

Isto é particularmente sentido quando se estão a efectuar alterações aos Códigos, porque, em princípio, tais alterações são redigidas por pessoas diferentes das originárias, escritas noutro momento temporal, etc., o que leva a que seja difícil que a nova pessoa que redige as normas adopte o mesmo estilo ou redacções da pessoa que redigiu originariamente. Por isso, insistimos na recomendação da necessidade de ter presente a uniformidade interna do diploma.

(4) A aprovação e alteração dos Códigos

Também em matéria de aprovação de códigos se colocam algumas questões especiais em termos de legística formal. Na verdade, na RAEM, os Códigos foram aprovados por Lei ou por Decreto-Lei (sendo que os Decretos-Leis já não são aprovados em Macau, ainda que alguns dos que existiam mantenham a sua vigência). No entanto, os Códigos foram aprovados em anexo. Ou seja, o Código não está directamente contido no diploma que o aprovou mas num anexo, que faz parte integrante do diploma que o aprovou e que, por isso, tem o mesmo valor que ele. Porque é que se adopta esta técnica? Para deixar nos Códigos apenas as normas regulatórias das situações jurídicas que pretende abranger. Ficam, assim, de fora do Código em si normas como a da aprovação, a da entrada em vigor, a norma revogatória, as normas que alteram outros diplomas, as normas transitórias, as normas de aplicação no tempo, etc. Estas normas não constam do Código em si mas do diploma que o aprovou. Ou seja, pretende-se que o diploma a aprovar fique expurgado de todas essas questões não directamente relacionadas com a matéria regulada e, por isso, ele é aprovado em anexo. Exemplo do Decreto-Lei que aprovou o Código Civil:

Decreto-Lei n.º 39/99/M de 3 de Agosto CÓDIGO CIVIL

Em resultado dos compromissos firmados na Declaração Conjunta Luso-Chinesa, importa completar a tarefa, que tem vindo a ser persistentemente realizada, de adequação do sistema jurídico de Macau aos desafios colocados pelo processo de transição.

O Código Civil português de 1966, actualmente ainda em vigor em Macau, como uma das traves mestras do edifício legislativo do Território, não podia ficar imune a este processo de adaptação legislativa.

(...)

第39/99/M號法令 八月三日 民法典

基於在《中葡聯合聲明》中 作出之承諾,使澳門之法律制度 能因應從過渡而生之各項挑戰作 出適當配合,正是一項必須完成 之工作,而這項工作一直以來均 在緊湊進行中。

至於澳門現行之一九六六年 葡萄牙《民法典》,作為本地區 立法體系內最重要之其中一個環 節,自然是這項立法配合工作所 不能豁免之對象。

• • • • • •

CAPÍTULO I Disposições gerais

Artigo 1.º (Aprovação do Código Civil)

É aprovado o Código Civil publicado em anexo ao presente diploma, que dele faz parte integrante.

第一章 一般規定

第一條 (《民法典》之核准)

核准附於本法規公布之《民 法典》,此法典為本法規之組成 部分。

Assim sendo, importa ter em conta que, quando se aprova um Código, em princípio, o mesmo é aprovado em anexo. Consequentemente, quando se altera esse mesmo Código, a alteração tem de fazer-se ao anexo do diploma em causa. Esta técnica é praticamente exclusiva dos Códigos e, por isso, deve ser tida em conta quando se promovem alterações legislativas aos mesmos.

(5) Alterações aos códigos: respeito pela técnica legislativa originária

Uma outra questão que nos parece essencial salientar, e uma das mais extensas, prende-se com a necessidade de respeitar a técnica legislativa originária dos Códigos. Trata-se de uma concretização de um dos princípios fundamentais da legística formal: o princípio da uniformidade. Efectivamente, os Códigos vigoram no ordenamento jurídico por longos anos, pelo que as regras de legística formal podem oscilar ou variar ao longo do respectivo período de vigência. Ora, se isso acontecer, o legislador que vier a introduzir modificações nesse Código que tenham contacto com as novas regras tem duas opções: (i) ou modifica todas as normas do Código a fim de adoptar a nova regra em todas elas; (ii) ou, nas normas modificadas, respeita a técnica legislativa originária. Como princípio, diremos que o legislador deve seguir esta última, não só porque a primeira pode determinar alterações extremamente avultadas em todo o Código apenas para adoptar uma solução de legística formal, como também porque isso pode levantar a questão de saber porque é que o legislador está a efectuar essas actualizações e não outras eventuais.

Para melhor percebermos esta ideia, importa avançar com um conjunto de exemplos concretos daquilo que se passa em Macau: existem em Macau determinadas regras de legística formal que já não são adoptadas na legislação actualmente em vigor mas que ainda vigoram nos Códigos e

que ainda são respeitadas quando se empreendem alterações nos mesmos. Por exemplo:

(a) A numeração das alíneas. Quando os Códigos foram aprovados, e por influência portuguesa, as alíneas eram identificadas por letras do alfabeto em minúscula, colocadas com um parêntese depois da letra. Actualmente, em Macau, em vez das letras do alfabeto, usam-se números, os números árabes. Vejamos primeiro o exemplo de um Código e depois um exemplo de outra norma aprovada recentemente¹⁵:

Artigo 20.º (Competência exclusiva dos tribunais de Macau)

A competência dos tribunais de Macau é exclusiva para apreciar:

- a) As acções relativas a direitos reais sobre imóveis situados em Macau;
- b) As acções destinadas a declarar a falência ou a insolvência de pessoas colectivas cuja sede se encontre em Macau.

.

Artigo 24.º (Execução fundada em decisão proferida por tribunais ou árbitros do exterior de Macau)

A execução fundada em decisão proferida por tribunais ou árbitros do exterior de Macau corre por apenso ao processo de revisão, ou no respectivo traslado, que para esse efeito baixam ao tribunal de primeira instância que for competente.

第二十條

澳門法院之專屬管轄權

澳門法院具專屬管轄權審理 下列訴訟:

- a)與在澳門之不動產之物權有關之訴訟;
- b)旨在宣告住所在澳門之 法人破產或無償還能力之訴訟。

.....

第二十四條

以澳門以外地方之法院或仲 裁員所作之裁判為依據之執行

以澳門以外地方之法院或仲 裁員所作之裁判為依據之執行, 須以附文方式併附於審查該裁判 之程序之卷宗進行,或以該卷宗 之副本進行,而該卷宗或其副本 係為執行之目的下送予具管轄權 之初級法院。

Os exemplos são retirados, respectivamente, do Código de Processo Civil e da Lei n.º 4/2016, a chamada «Lei de protecção dos animais».

第二條 定義

為適用本法律的規定,下 列用語的含義為:

- (一)"動物":是指犬 隻、貓及其他非人類脊椎動物;
- (二)"科學應用":是指 為教學、科學、醫學、製造生 物製劑,或為測試產品的目的, 並預期動物會感到痛楚的實驗 行為;

Artigo 2.º Definições

Para efeitos da presente lei, entende-se por:

- 1) «Animais», os cáes e os gatos, bem como outros animais vertebrados que não sejam o ser humano;
- 2) «Aplicação científica», o procedimento experimental efectuado para efeitos de ensino, ciência, medicina, produção de preparados biológicos ou testes laboratoriais de produtos, susceptível de infligir dor aos animais;

Assim sendo, sempre que actualmente se introduz uma alteração num artigo do Código que contém alíneas, deve ser respeitada a solução anterior de utilizar números árabes, ainda que essa já não seja a tradição jurídica nesta matéria.

(b) Parênteses entre as epígrafes. As epígrafes dos artigos são actualmente redigidas sem colocação das mesmas entre parênteses. Essa não era, porém, a prática anterior. Vejamos os seguintes exemplos, primeiro de um Código, depois, de uma lei aprovada mais recentemente¹⁶:

Artigo 2.º (Entrada em vigor)

1. O presente diploma e o Código Comercial por ele aprovado entram em vigor no dia 1 de Novembro de 1999.

第二條 (開始生效)

一、本法規及由其核准之 《商法典》,自一九九九年十一 月一日開始生效。

Os exemplos são retirados, respectivamente, do Código Comercial e da Lei n.º 10/2015, que institui o chamado «Regime de garantia de créditos laborais».

2. O Código não é, porém, aplicável às acções que estejam pendentes nos tribunais no dia da sua entrada em vigor.

二、然而,本法典不適用於 其開始生效日在法庭待決之訴 訟。

第十九條 生效

Artigo 19.º Entrada em vigor

本法律自二零一六年一月一 日起生效。 A presente lei entra em vigor no dia 1 de Janeiro de 2016.

Ora, actualmente, se se introduzir uma alteração numa norma deste Código, deve ser respeitada a solução originária de colocação da epígrafe entre parênteses. Foi, precisamente, isso que aconteceu recentemente com a alteração ao Código Penal, através da Lei n.º 8/2017, em que, apesar de já não se utilizarem parênteses nas epígrafes, os novos artigos introduzidos no Código, foram redigidos usando ainda esta técnica legislativa. Vejamos um exemplo de introdução de um novo artigo no Código Penal, através da já mencionada Lei n.º 8/2017:

"第一百六十四-A條 (性騷擾)

«Artigo 164.º-A (Importunação sexual)

使他人被迫忍受性方面的身體接觸,或迫使他人與行為人或第三人進行此行為而騷擾他人者,不論是以身體某部分或物件作接觸,如按其他法律的規定不科處更重刑罰,則處最高一年徒刑,或科最高一百二十日罰金。

Quem importunar outra pessoa constrangendo-a a sofrer ou a praticar, consigo ou com terceiro, contacto físico de natureza sexual através de partes do corpo ou objectos, é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal.

(6) Republicação

Uma última questão essencial que gostaríamos de salientar tem a ver com a republicação. A este propósito cumpre assinalar que as alterações aos grandes Códigos devem ser acompanhadas, em regra, de republi-

cação. Na verdade, a segurança jurídica que se exige na interpretação e aplicação de um Código não se pode compadecer com a existência de um sem número de alterações num determinado diploma e manutenção desse diploma sem uma versão consolidada oficial — o sistema jurídico precisa de estabilidade e segurança. Assim sendo, e porque, em regra, as alterações aos códigos são avultadas e profundas, convém que, depois de uma alteração a um Código, o mesmo seja republicado.

O Ideal será que a republicação ocorra aquando da aprovação das alterações, no entanto, podem utilizar-se outras técnicas. Foi o que se passou, por exemplo, com o Código de Processo Penal de Macau. Neste caso, o Governo comprometeu-se a republicar o Código dentro de um prazo por ele próprio fixado.

第九條 重新公佈

一、最遲須於二零一三年十一月三十日重新公佈經九月二日第48/96/M號法令核准的《刑事訴訟法典》,並加入經本法律、十月二十五日第63/99/M號法令、第9/1999號法律、第3/2006號法律、第6/2008號法律、第2/2009號法律及第17/2009號法律通過的修改。

Artigo 9.º Republicação

1. Até 30 de Novembro de 2013, é republicado o Código de Processo Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48/96/M, de 2 de Setembro, integrando as alterações aprovadas pela presente lei e pelo Decreto-Lei n.º 63/99/M, de 25 de Outubro, pela Lei n.º 9/1999, pela Lei n.º 3/2006, pela Lei n.º 6/2008, pela Lei n.º 2/2009 e pela Lei n.º 17/2009.

Essa republicação viria, então, a ter lugar através do Despacho do Chefe do Executivo n.º 354/2013:

第354/2013號行政長官批示

行政長官行使《澳門特別行 政區基本法》第五十條賦予的職權,並根據第9/2013號法律第九 條的規定,作出本批示。

Despacho do Chefe do Executivo n.º 354/2013

Usando da faculdade conferida pelo artigo 50.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau e nos termos do artigo 9.º da Lei n.º 9/2013, o Chefe do Executivo manda:

重新公佈經九月二日第48/96/M號法令核准的《刑事訴訟法典》全文;該文本已引入由十月二十五日第63/99/M號法令、第9/1999號法律、第3/2006號法律、第6/2008號法律、第2/2009號法律、第17/2009號法律及第9/2013號法律的修改。

二零一三年十一月五日

行政長官 崔世安

É republicado integralmente o Código de Processo Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48/96/M, de 2 de Setembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 63/99/M, de 25 de Outubro, pela Lei n.º 9/1999, pela Lei n.º 3/2006, pela Lei n.º 6/2008, pela Lei n.º 2/2009, pela Lei n.º 17/2009 e pela Lei n.º 9/2013.

5 de Novembro de 2013.

O Chefe do Executivo, *Chui Sai On*.